

Västra Götalandsregionen
Regionens Hus
462 80 Vänersborg

Konkurrensneutralitet i VG Primärvård - Gullspång

Beslut

Västra Götalandsregionen har vid sin utformning och tillämpning av ickevalsalternativet i valfrihetssystemet VG Primärvård brutit mot principerna om öppenhet och likabehandling i 1 kap. 2 § lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV).

Ärendet

Konkurrensverket mottog den 12 augusti 2009 en anmälan avseende Västra Götalandsregionens vårdvalssystem VG Primärvård. Anmälaren ifrågasätter om fördelningen av invånare som inte gjort ett aktivt val av vårdgivare mellan två vårdcentraler har skett på ett konkurrensneutralt sätt. Av brevet framgår att Vårdcentralen Gullspång/Hova erbjudits som ickevalsalternativ till fler än fyra gånger så många invånare som Skagerns vård och hälsoenhet (Skagern), trots att de båda vårdcentralerna ligger på samma adress.

Anmälaren påpekar att Västra Götalandsregionen (Regionen) inte tagit hänsyn till den besöksstatistik som inlämnats, vilket medfört att Skagern inte erbjudits några invånare alls enligt kriteriet minst tre besök under den senaste 15-månadersperioden. Anmälaren påpekar vidare att Skagern inte tilläts vara med i en listning som Regionen gjorde år 2003.

Av den information som finns att tillgå på Regionens hemsida¹ framgår att av de 4 282 invånare som erbjöds Vårdcentralen Gullspång/Hova som ickevalsalternativ hade 341 tidigare gjort ett aktivt val av denna vårdcentral, att 2 022 hade besökt vårdcentralen tre gånger de senaste 15 månaderna samt att 1 919 fördelats enligt

¹ Tabell Invånare per vårdcentral 1 juni 2009 enligt närhetsprincipen, tidigare besök och tidigare aktiva val före 1 juni
(<http://www.vgregion.se/Pages/131063/F%c3%b6rdelning%20av%20erbjudandet%20till%20inv%c3%a5nare%20enl%2020090531.pdf>)

närhetsprincipen. De 920 invånare som erbjöds att tillhöra Skagern hade samtliga fördelats enligt närhetsprincipen.

Regionen

Regionen har yttrat sig och i huvudsak anfört följande.

Det erbjudande om tillhörighet till en vårdcentral som riktades till alla invånare i Västra Götalandsregionen grundades på tre principer:

- Medborgare som tidigare valt vårdcentral och som fanns registrerade i regionens listningsdatabas (LISA) fick denna vårdcentral som sitt erbjudande.
- Medborgare som gjort fler än två besök på en vårdcentral (fler än två registreringar i regionens vårddatabas VEGA) erbjöds denna.
- Medborgare som inte omfattas av någon av dessa punkter erbjöds den vårdcentral som ligger närmast medborgarens folkbokföringsadress (närhetsprincipen).

Vid tillämpningen av närhetsprincipen har Regionens samarbetat med ett konsultföretag. Systemet har byggts upp helt utan hänsyn till någon befintlig eller ny vårdcentral och alla har behandlats lika. Tilldelningen av vårdcentralernas områden enligt närhetsprincipen har dock begränsats till kommungränserna.

I VG Primärvård finns det fem fall där två vårdcentraler är förlagda i samma byggnad. I dessa fall går inte fastighetens geografiska koordinat att använda, eftersom det skulle få resultatet att den ena vårdcentralen skulle erhålla hela området och den andra inte få någonting. I dessa fall har Regionens gjort en manuell korrigering av vårdcentralernas geografiska punkter. Dessa korrigeringar har stämts av med alla inblandade vårdcentraler och i samtliga fall har Regionens fått acceptans för korrigeringarna, även från Skagern.

När det gäller tidigare listningssystem och besöksstatistik skriver Regionens att endast vårdgivare med avtal som omfattar listning tillåts lista invånare i det tidigare listningssystemet. Anmälaren har i flera år bedrivit vård med ersättning enligt den s.k. nationella taxan enligt ett samverkansavtal. Detta avtal har inte inneburit att han haft rätt att lista patienter på sin mottagning. Regionens har beslutat att endast besöksstatistik från vårdgivare med avtal som omfattar listning ska ligga till grund för erbjudanden enligt principen minst tre besök inom 15 månader.

Skagern

Skagern har getts möjlighet att yttra sig över skrivelsen från Regionen. De medger att de svarat "Jag antar att det menas en nord-sydlig linje genom Vårdcentrum. I så fall låter det bra för vår del". De menar dock att betydelsen av öster och väster inte framgick, och att de hade förväntat sig mer konkreta besked senare.

Skäl*Rättsläget*

Enligt 1 kap. 1 § LOV avses med valfrihetssystem ett förfarande där den enskilde har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten och som en upphandlande myndighet godkänt och tecknat kontrakt med. Enligt 1 kap. 2 § LOV ska upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt iaktta principerna om öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet när de tillämpar valfrihetssystem.

EU-domstolen har tolkat innebörden av likabehandlingsprincipen i ett flertal domar.² Enligt fast rättspraxis innebär likabehandlingsprincipen att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling.

Principen om öppenhet förutsätter transparens. Enligt förarbetena avses med transparens främst skyldigheten för den upphandlande myndigheten att lämna information om upphandlingen och det praktiska tillvägagångssättet vid denna. Vidare måste leverantörer ges tillgång till denna information så att de i förväg känner till vad som gäller vid upphandlingen.³

För den enskilde som inte väljer leverantör ska den upphandlande myndigheten enligt 9 kap. 2 § LOV tillhandahålla ett ickevalsalternativ. Enligt förarbetena till LOV ska den upphandlande myndigheten i förväg bestämma vad som gäller om den enskilde inte väljer. Den upphandlande myndighetens handläggare får inte slumpvis välja bland de leverantörer som tecknat avtal med den upphandlande myndigheten. Viktning eller rangordning av leverantörerna är inte heller tillåtet. Däremot anges att närhetsprincipen, dvs. att den enskilde får den utförare som ligger närmast brukarens bostadsadress, kan vara ett ickevalsalternativ vid t.ex. val av vårdcentral eller särskilt boende.⁴

²² Även om LOV omfattar tjänster som inte omfattas av EU:s upphandlingsdirektiv omfattas de av de gemenskapsrättsliga principerna (Kommissionens tolkningsmeddelande (2006/C 179/02))

³ Prop. 2008/09:29 sid 44

⁴ Prop. 2008/09:29 sid 99

Bedömning

Den fråga Konkurrensverket har att ta ställning till i detta ärende är om Regionens utformning och tillämpning av ickevalsalternativet i valfrihetssystemet VG Primärvård har skett på ett sätt som är förenligt med LOV.

Information i förfrågningsunderlaget om hur närhetsprincipen ska tillämpas när två vårdcentraler har samma adress

Inledningsvis konstaterar Konkurrensverket att det inte framgår av förfrågningsunderlaget för VG Primärvård hur ickevalsalternativet ska hanteras i en situation där två vårdcentraler har samma adress. Leverantörerna har därmed inte kunnat förutse hur ickevalsalternativet kommer att tillämpas i denna situation. Regionen har därmed brutit mot 1 kap. 2 § LOV som innebär att den upphandlande myndigheten ska iakttä principen om öppenhet vid tillämpningen av valfrihetssystem.

Manuell justering av den geografiska placeringen vid tillämpning av närhetsprincipen

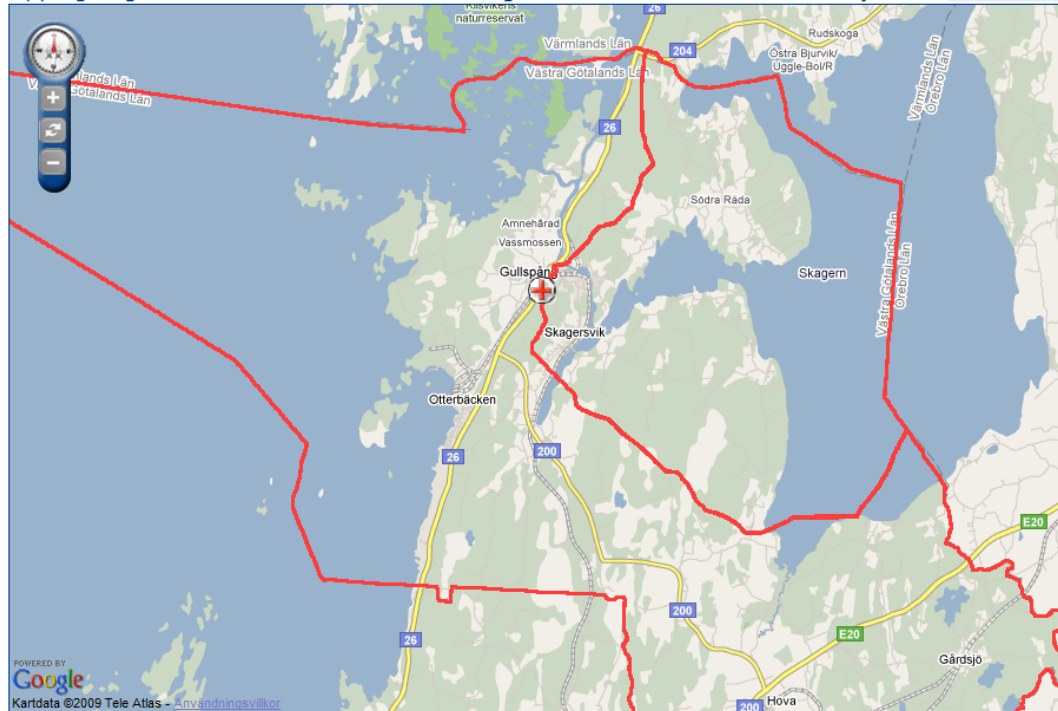
Till följd av den bristande förutsebarheten i förfrågningsunderlaget har Regionen gjort en manuell justering av den geografiska placeringen. Justeringen innebär att Skagern erbjudits omkring hälften så många invånare enligt närhetsprincipen som Vårdcentralen Gullspång/Hova, som ligger på samma adress.

Regionen menar att Skagern har lämnat samtycke till en justering som innebär att de erbjuds till invånare öster om en nord-sydlig linje genom vårdcentrum.

Konkurrensverket vill med anledning härav framhålla att frågan om eventuellt samtycke inte är avgörande för frågan om ett visst förfaringsätt strider mot lika-behandlings- och icke-diskrimineringsprinciperna.

Det kan konstateras av utdrag ur den karta som finns på Regionens hemsida (jfr. nedan) att gränslinjen endast följer en nord-sydlig riktning genom orten Gullspång, och att den svänger av söder om Gullspång på ett sätt som bland annat innebär att Vårdcentralen Gullspång/Hova erbjuds till invånarna i orten Hova, trots att Hova ligger öster om de båda vårdcentralerna.

Upptagningsområde för vårdenheter som ingår i VG Primärvård



Källa: Google kartdata, bearbetad av Västra Götalandsregionen, Karta enligt närhetsprincipen per 1 oktober 2009, från Västra Götalandsregionens hemsida 2010-01-20

Konkurrensverket anser att manuella justeringar vid tillämpningen av ickevalsalternativen måste genomföras på ett likabehandlande och icke-diskriminerande sätt. Detta är av särskild vikt om den upphandlande myndigheten inte närmare kan eller har specificerat i förfrågningsunderlaget hur en sådan manuell justering kan komma att göras. Enligt likabehandlingsprincipen får lika situationer inte behandlas olika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling. Enligt Konkurrensverkets mening föreligger inga sådana sakliga skäl som kan förklara den stora skillnaden i utfall. Regionen har därmed brutit mot 1 kap. 2 § LOV som innebär att leverantörer ska behandlas lika.

Tidigare listning och besöksstatistik

Konkurrensverket har också att ta ställning till om Regionens agerande att endast ta hänsyn till listningar och besöksstatistik från vårdcentraler som ingick i det tidigare listningssystemet vid tillämpningen av ickevalsalternativet i VG Primärvård, och inte ta hänsyn till motsvarande uppgifter från vårdgivare som bedrivit vård enligt avtal som inte omfattar listning, är förenligt med principerna om icke-diskriminering och likabehandling.

Redan innan den 1 oktober 2009, då VG Primärvård infördes, hade invånarna i Regionen möjlighet att välja mellan samtliga vårdcentraler i regionen. De som har gjort ett sådant aktivt val av vårdcentral har en särskild markering i listningsdata-

basen som gör att det går att skilja från de som placerats passivt.⁵ Ickevalsalternativet i VG Primärvård innebär att invånare som har en sådan markering erbjuds denna vårdcentral som ickevalsalternativ. Leverantörer som inte var med i det tidigare listningssystemet omfattas inte av denna möjlighet.

Av EU-domstolens praxis framgår att utgångspunkten är att likabehandlingsprincipen innebär att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika. Likabehandlingsprincipen kan dock enligt Konkurrensverkets bedömning inte anses medföra ett krav på att nytillkomna leverantörer i alla avseenden ska behandlas på samma sätt som leverantörer som varit verksamma i ett tidigare listningssystem, det ligger i sakens natur att dessa har en konkurrensfördel genom att redan ha etablerat sig på marknaden. Att inte samtliga leverantörer har deltagit i ett tidigare listningssystem bör därför inte i sig utgöra ett hinder för att en upphandlande myndighet tar hänsyn val av utförare som invånare gjort i det tidigare systemet. Konkurrensverket anser att avgörande i frågan om ett val i ett tidigare system ska kunna accepteras som ickevalsalternativ i ett valfrihetssystem bör vara om invånaren då har gjort ett aktivt ställningstagande och om det har varit möjligt för invånaren att välja mellan fler än ett alternativ vid det tillfälle valet gjordes. Att Regionen som ickevalsalternativ beaktar val som redan var registrerade i listningsdatabasen när VG Primärvård infördes strider därför inte mot LOV.

Angående tidigare besök på vårdenheter anser Konkurrensverket att det, liksom när det gäller användningen av invånarnas aktiva val i ett tidigare listningssystem, är naturligt att befintliga leverantörer kan ha vissa konkurrensfördelar genom t.ex. renommé och etablerade kundkontakter, som inte nya aktörer har när de träder in i ett valfrihetssystem. Till skillnad från ovan har det dock inte skett något val enligt de rutiner som gällde i det tidigare listningssystemet. Konkurrensverket anser ändå att en invånare som, efter att ha haft möjlighet att välja mellan samtliga vårdcentraler i Västra Götaland, valt att gå till en viss vårdcentral och som återkommit till denna vårdcentral minst två gånger under de senaste femton månaderna, får anses ha gjort ett aktivt ställningstagande. Konkurrensverket anser vidare att en bedömning måste göras av vad som är lämpligt med hänsyn till den upphandlade verksamhetens syfte och mål, dvs. i det här fallet vad som kan vara lämpligt ur ett hälso- och sjukvårdsperspektiv. I hälso- och sjukvårdslagen framhålls kontinuitet och goda kontakter mellan invånare och vårdgivare som en viktig beståndsdel i vad som anses vara god vård.⁶ Att inte tillåta att en invånare som besökt en vårdcentral minst tre gånger under de senaste femton månaderna erbjuds denna vårdcentral som ickevalsalternativ skulle kunna motverka en god kontinuitet i vården och kontakterna mellan invånare och vårdcentraler. Konkurrensverket finner därför att det ickevalsalternativ i valfrihetssystemet VG Primärvård som innebär att en invånare som besökt en viss vårdgivare minst tre gånger

⁵ Telefonsamtal med Genomförandekansliet, Västra Götalandsregionen 2009-10-22

⁶ Hälso- och sjukvårdslag (1982:763) 2 a § p 4-5

under de senaste femton månaderna erbjuds denna som ickevalsalternativ vid valet av vårdcentral inte strider mot LOV. Detta bör gälla oavsett om vårdgivaren ingått i det tidigare listningssystemet eller inte.

I det aktuella ärendet har dock Regionen inte tagit hänsyn till den besöksstatistik som lämnats av anmälaren vid tillämpningen av den princip som innebär att invånare som gjort minst tre besök hos samma vårdgivare under den senaste 15-månadersperioden erbjuds denna vårdgivare som ickevalsalternativ. Regionen har därmed även i detta avseende brutit mot likabehandlingsprincipen enligt 1 kap. 2 § LOV.

Konkurrensverket finner sammanfattningsvis att Regionen brutit mot principerna om öppenhet och likabehandling i 1 kap. 2 § LOV genom bristfällig information i förfrågningsunderlaget om hur närhetsprincipen ska tillämpas, genom en snedvridande tillämpning av närhetsprincipen samt genom att inte beakta den besöksstatistik som lämnats.

De överträdelser som tas upp i beslutet riskerar att ha en betydande inverkan på förutsättningarna för att upprätthålla en långsiktigt hållbar konkurrens och valfrihet för medborgarna, vilket ytterst är syftet med LOV. Den upphandlande myndigheten bör därför åtgärda dessa brister.

Detta beslut har fattats av generaldirektören. Föredragande har varit Stefan Jönsson.

Dan Sjöblom

Stefan Jönsson

Kopia till
Skagerns vård- och hälsoenhet

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats